Tuomas Ojanen
11.11.2025

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

HE 125/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 52 ja 52 f §:n ja varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain muuttamisesta sekä tuloverolain 33 b §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Lausunnon ala

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt lausuntoani siitä, "(s)yntyykö HE 125/2025 vp johdosta eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin tarkoittama epäselvyys, jolloin valtiovarainvaliokunnan tulisi pyytää lausunto perustuslakivaliokunnalta?

Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä, valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta.

Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että valtiovarainvaliokunnan tehtävänä on eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisessa tilanteessa arvioida sitä, onko lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettua epäselvyyttä. Jos valiokunta katsoo näin olevan, sen velvollisuutena on pyytää lausuntoa perustuslakivaliokunnalta (… valiokunnan tulee pyytää"). Sitä vastoin valiokunnan tehtävänä ei ole itse ratkaista kysymystä lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin (ks. myös Mikael Hidén, Muotoja ja juridiikkaa eduskuntatyössä, 4 painos, Helsinki 2019, s. 250-251).

Pääasiallinen sisältö ja arvioinnin lähtökohdat

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi elinkeinotulon verottamisesta annettua lakia, varojen arvostamisesta verotuksessa annettua lakia ja tuloverolakia.

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa 10 on tarkasteltu ehdotettua sääntelyä suhteessa verolakien taannehtivuuteen, perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyyn ja perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan merkityksellistä lausuntokäytäntöä. Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Esityksessä ei pidetä tarpeellisena pyytää perustuslakivaliokunta lausuntoa asiassa.

Verojaoston asiantuntijapyynnön yhteydessä käyttööni toimitetusta selvityksestä ilmenee, että mahdollinen epäselvyys ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin liittyy ehdotukseen muuttaa varojen arvostamisesta verotuksessa annettua lakia (ns.

arvostamislaki) siten, että osakevaihdossa omistusta vaihtavat osakkeet arvostettaisiin hankkivan yhtiön nettovarallisuutta laskettaessa osakevaihtoa edeltävään matemaattiseen arvoon. Muutos rajattaisiin koskemaan vain etuyhteydessä olevien osapuolten välisiä osakevaihtoja.

Ehdotetusta arvostamislain muutoksesta ja sen vaikutuksista on tehty selkoa esityksen jaksossa 4.1 (s. 12). Koska esityksen mukaan hyvin vanhojen osakevaihtojen osalta osakkeiden osakevaihtoa edeltävän matemaattisen arvon ja etuyhteyden jälkikäteinen selvittäminen voisi kuitenkin muodostua haasteelliseksi, muutosta ehdotetaan sovellettavan vain 1.1.2017 tai sen jälkeen toteutettuihin osakevaihtojärjestelyihin. Esityksessä on tuotu esiin useita oikeudellisia ja hallinnollisia perusteita, jotka puoltavat aikarajan asettamista juuri kyseiseen ajankohtaan (s. 13).

Valiokunnan asiantuntijapyynnöstä ilmenee, että valiokunnan "kuulemisessa on otettu kantaa varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain (arvostamislaki) sekä tuloverolain taannehtivaan soveltamiseen. Vaikka lakiesitystä ei ehdoteta sovellettavaksi jo toteutettujen osakevaihtojen verotukseen, sillä olisi vaikutusta jo toteutetuissa järjestelyissä hankittujen osakkeiden arvostamiseen lain voimaantulon jälkeen nostettavissa olevien osinkojen verotukseen vaikuttavalla tavalla. Muutosta ei ole pidetty vahvassa mielessä taannehtivana lainsäädäntönä, mutta sillä on nähty taannehtivia vaikutuksia, koska verovelvollisen vahingoksi otettaisiin huomioon ennen lain voimaantuloa tapahtuneita seikkoja. Lainmuutoksen ei ole katsottu myöskään lisäävän verotuksen ennakoitavuutta eikä yleistä luottamusta verolainsäädännön pysyvyyteen."

Lisäksi "valtiovarainvaliokunnan verojaoston tietoon on tuotu havainnollistamana esimerkkinä sukupolvenvaihdosprosessiin liittyen toteutettu osakevaihto, jossa käytetty käypä arvo on perustunut todellisiin arvoihin eikä tekaistuun arvonkorotukseen, ja korostettu verotuksen ennakoitavuuden merkitystä yritystoiminnan jatkuvuuden ja kehittämisen kannalta. Sukupolvenvaihdoksen kustannuksien (ml. verokustannukset) rahoittamiseen on voitu suunnitella käytettävän tulevia osingonjakoja, jolloin osakevaihdon jälkeen useamman vuoden päästä tapahtuvan verolainsäädännön muutoksen on nähty aiheuttavan osakkaille kohtuuttomuutta. "

Arvio

Verolakien valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin peruslähtökohtana on, että verolainsäädännön piirissä lainsäätäjällä on mahdollisuus tehdä valintoja eri sääntelyvaihtoehtojen välillä tavanomaistakin vapaammin, koska verolait muodostavat monipuolisesti yhteiskunnan ohjaamiseen käytettävän välineen (ks. esim. PeVL 52/2016 vp). Lähtökohtana on myös pidettävä sitä, että verolainsäädäntöä voidaan muuttaa, vaikka muutos johtaisikin siihen, että voimassa olevan lainsäädännön mukaiset veroseuraamukset muuttuisivat.

Perustuslakivaliokunnan mukaan verotusta koskevaa lainsäädäntöä ei voida sinänsä pitää valtiosääntöoikeudellisesti sellaisena erityisenä julkisen vallan käytön muotona, jonka alueella perusoikeudet ja esimerkiksi perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate eivät tule sovellettaviksi (PeVL 9/2023 vp, kappale 2, PeVL 53/2016 vp, s. 4, PeVL 52/2016 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on kuitenkin vakiintuneesti katsottu, ettei esimerkiksi perustuslain 6 § :n yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 9/2023 vp, kappale 8 ja siinä mainittu muu lausuntokäytäntö). Näin ollen kynnys todeta jokin verolakiehdotus esimerkiksi perustuslain 6 §:n 1 momentin vastaiseksi on korkealla.

Verolainsäädäntöä koskevia lakiehdotuksia on perinteisesti vain verraten harvoin käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Tällä vaalikaudella verolakiehdotuksia on kuitenkin käsitelty jonkin verran enemmän perustuslakivaliokunnassa.

Perustuslakivaliokunta on myös alkanut viime aikaisessa lausuntokäytännössään painottaa sitä, että valtion veroista säätävän perustuslain 81 §:n ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen ohella verolakiehdotuksia on syytä arvioida myös muiden perusoikeuksien, kuten varsinkin perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan ja perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta (ks. esim. PeVL 31/2025 vp, kappale 19 ja siinä mainittu muu lausuntokäytäntö). Perustuslakivaliokunta on pitänyt omaisuudensuojakysymysten käsittelyä säätämisjärjestysperusteluissa tarpeellisena erityisesti silloin, kun verotukseen ehdotetaan olennaisia muutoksia (ks. esim. PeVL 9/2023 vp, kappale 6).

Nähdäkseni hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (jakso 10) on tehty asianmukaisesti selkoa esityksessä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdista ottaen huomioon merkityksellistä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä, tämän vaalikauden aikana syntynyt perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö mukaan lukien, joskin esityksessä huomioon otetun perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 9/2023 vp ohella perustuslakivaliokunta on antanut muitakin verolakeja koskevia lausuntoja tällä vaalikaudella (ks. esim. PeVL 31/2025 vp).

Esityksestä ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ei mielestäni ole olennaista lisättävänä.

Nähdäkseni voidaan myös olennaisilta osiltaan yhtyä hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluista ilmeneviin johtopäätöksiin ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin.

Esityksessä on mielestäni myös esitetty perustuslain kannalta hyväksyttäviä ja riittäviä perusteita sille, miksi muutosta ehdotetaan sovellettavaksi vain 1.1.2017 tai sen jälkeen toteutettuihin osakevaihtojärjestelyihin (s. 13). Merkityksellisenä voidaan pitää etenkin korkeimman hallinto-oikeuden vuonna 2017 antamaan ratkaisua KHO 2017:78, joka olennaisesti vaikutti osinkoverotuksen minimointiin tähtäävien

osakevaihtojen yleistymiseen, mihin ehdotettavalla sääntelyllä on nyt siis tarkoitus puuttua. Merkityksellistä on myös se, ettei muutoksilla olisi vaikutusta toteutettujen osakevaihtojen verotukseen, vaan muutokset kohdistuisivat osakevaihdolla hankittujen kohdeyhtiön osakkeiden arvostamiseen hankkivan yhtiön nettovarallisuutta laskettaessa osingon verotukseen vaikuttavalla tavalla. Lainmuutoksella ei muutettaisi ennen lain voimaantuloa toteutettujen osakevaihtojen tai osingonjakojen verotusta. Lainmuutos ei poista jo toteutettujen osakevaihtojen liiketaloudellisia hyötyjä. Muutoksen vaikutukset kohdistuvat verovelvollisen tuleviin osingonjakoihin ja niiden verokohteluun.

Nähdäkseni ainoa seikka, joka saattaa synnyttää hiukan epäselvyyttä lakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla on siinä, että valiokunnalta saamani selvityksen mukaan ehdotettu sääntely voisi tuottaa joissain (sukupolvenvaihdoksiiin liittyvissä) yksittäistapauksissa sellaisia verovelvollisen kannalta haitallisia taannehtivia vaikutuksia, jotka voisivat muodostua kohtuuttomiksi. Tämä ei ole aivan ongelmatonta perustuslain kannalta, koska – kuten esityksessäkin todetaan jaksossa 10.1 - taannehtivuuskin on perustuslain kannalta sallittua, kunhan vain verovelvollisen asemaa ei heikennetä kohtuuttomalla tavalla. Kohtuuttomaksi voi siten muodostua esimerkiksi laki, joka taannehtivasti loukkaa verovelvollisen perusteltuja odotuksia. Lisäksi perustuslakivaliokunnnan lausuntokäytännössä verolainsäädännölle asetettujen vaatimusten mukaan muun muassa veron määrän tulee täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset (ks. esim. PeVL 31/2025 vp, kappale 21). Käytännössä sen varmistaminen, että veron määrä täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset, kuuluu kuitenkin mietintövaliokunnalle perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan (ks. esim. PeVL 31/2025 vp, kappale 21).

Vaikka ehdotetun arvostamislain yksittäistapaukselliset soveltamistilanteet saattaisivatkin tuottaa jonkinmoisia kohtuuttomuuksia, hallituksen esityksessä ehdotetun sääntelyn suhde perustuslakiin ei mielestäni ole kuitenkaan yleisesti tasolla eduskunnan työjärjestyksen 38 § tarkoittamalla tavalla sillä tavoin epäselvä, että valiokunnan tulisi pyytää perustuslakivaliokunnalta lausunto. Mielestäni esitys vaikuttaa täyttävän perustuslakivaliokunnan käytännössä verolainsäädännölle asetetut vaatimukset. Sitä paitsi valtiovarainvaliokunnan tulee jo nykyinen perustuslakivaliokunnan verolakeja koskeva lausuntokäytäntö huomioiden – ja siis ilman perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistäkin - varmistua käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen suhteen esimerkiksi siitä, että veron määrä täyttää myös yksittäistapauksissa oikeasuhtaisuuden vaatimukset (ks. PeVL 31/2025 vp, kappale 21).